



UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

TRABAJO FIN DE ESTUDIOS

Título

Los paraísos fiscales

Autor/es

DANIEL MARTÍNEZ KOUHI

Director/es

ÁNGELA CASTILLO MURCIEGO

Facultad

Facultad de Ciencias Empresariales

Titulación

Grado en Administración y Dirección de Empresas

Departamento

ECONOMÍA Y EMPRESA

Curso académico

2018-19



Los paraísos fiscales, de DANIEL MARTÍNEZ KOUHI
(publicada por la Universidad de La Rioja) se difunde bajo una Licencia Creative
Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported.
Permisos que vayan más allá de lo cubierto por esta licencia pueden solicitarse a los
titulares del copyright.



FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS

Los paraísos fiscales

(Tax Havens)

Autor: D. Daniel Martínez Kouihi

Tutor/es: Prof. D^a. Ángela Castillo Murciego

CURSO ACADÉMICO 2018-2019

ÍNDICE

RESUMEN / ABSTRACT	3
1. INTRODUCCIÓN	4
2. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PARAÍOS FISCALES	5
2.1. Definición según la legislación española y su evolución.....	6
2.2. Características principales	7
2.2.1. Ausencia o favorable nivel impositivo	7
2.2.2. Confidencialidad y falta de información	8
2.2.3. Legislación financiera y comercial permisiva	8
2.2.4. Estabilidad política, económica y social	8
3. USOS DE LOS PARAÍOS FISCALES	9
3.1. Elusión y evasión fiscal	9
3.2. Mecanismos para el uso de los paraísos fiscales	10
3.3. Estrategias empleadas por multinacionales para el traslado de beneficios	11
3.4. Clasificación de los paraísos fiscales	11
3.5. Casos mediáticos	12
4. CONSECUENCIAS DE LOS PARAÍOS FISCALES	13
4.1. Competencia fiscal entre países	14
4.2. Cifras del fraude fiscal y planificación fiscal agresiva	14
4.3. Otras consecuencias	15
5. MEDIDAS CONTRA LOS PARAÍOS FISCALES	15
5.1. Medidas multilaterales	15
5.2. Medidas unilaterales: medidas anti-abuso en la legislación española	17
6. CONCLUSIONES	18
BIBLIOGRAFÍA	19
ANEXOS	23
Anexo.1. Listados de paraísos fiscales	23
Anexo.2. Incentivos a la inversión extranjera	26
Anexo.3. Estimación sobre la financiación offshore	27
Anexo.4. Porcentaje del fraude fiscal por sectores en España	28
Anexo.5. Cantidad de documentos filtrados en " <i>Panamá Papers</i> "	29

RESUMEN: El presente trabajo analiza los usos y las consecuencias de los paraísos fiscales, partiendo de su definición y características, entre las que podemos señalar: la baja tributación, la confidencialidad y falta de información, una legislación financiera atrayente, y la estabilidad general del territorio. En particular, revisa algunas de las estrategias y mecanismos específicos utilizados por las personas físicas y jurídicas para reducir su carga fiscal a través de los mencionados territorios, diferenciando entre los conceptos de evasión y elusión fiscal. La evasión fiscal se relaciona con la ocultación de dinero mediante prácticas ilegales, mientras que la elusión fiscal, en el ámbito de los paraísos fiscales, se asocia a las complicadas estrategias de planificación fiscal agresiva llevadas a cabo por las multinacionales. Por otro lado, se revisan algunas de las consecuencias de la existencia de los paraísos fiscales, entre las que podemos destacar el aumento de la delincuencia y la desigualdad fiscal y social, la reducción de la recaudación, así como el aumento de la competencia fiscal internacional. Además, se aportan algunas cifras económicas que cuantifican su impacto. Para terminar, se describen de forma general las medidas tanto nacionales como internacionales para combatir a estas jurisdicciones, y finalmente, se realiza una síntesis y conclusión acerca del fenómeno, donde se barajan distintas opciones de actuación para el futuro.

ABSTRACT: This paper analyzes the uses and consequences of tax havens, based on their definition and characteristics, among which we can point out: low taxation, confidentiality and lack of information, attractive financial legislation, and general stability of the territory. In particular, it reviews some of the specific strategies and mechanisms used by natural and legal persons to reduce their tax burden through the referred territories, differentiating between the concepts of tax evasion and avoidance. Tax avoidance is related to concealment of money through illegal practices, while tax evasion, in the tax havens field, is associated to the complicated strategies of aggressive fiscal planning carried out by multinationals. On the other hand, are reviewed some of the consequences of the existence of tax havens, among which we can highlight the increase in crime and fiscal and social inequality, the reduction of tax collection, as well as the increase in international tax competition. In addition, some economic figures are provided that quantify their impact. To conclude, it describes in a general way both national and international measures to combat these jurisdictions, and finally, a synthesis and conclusion about the phenomenon is made, where different options of action for the future are considered.

1. INTRODUCCIÓN

Los paraísos fiscales suponen un gran problema para los Estados al reducir su recaudación, por lo que no es de extrañar que, a raíz de la crisis económica, ante la falta de recursos, los gobiernos vieran incrementada esta dificultad. Es por ello que el fenómeno de los paraísos fiscales está cobrando cada vez mayor importancia en la opinión pública.

El término de paraíso fiscal se asocia a zonas de baja tributación y proviene de la expresión anglosajona “*tax haven*”, que significa refugio fiscal. No obstante, además de los bajos tipos impositivos y una legislación permisiva, estos lugares reúnen otras características más allá del plano fiscal, como bien puede ser la confidencialidad y la estabilidad general del país (Chambost, 1982).

Estos territorios han existido durante toda la historia: desde la Antigua Grecia y la Antigua Roma. Así por ejemplo, en la Edad Media, los comerciantes se situaban en zonas donde existía una baja tributación, e igualmente, los paraísos fiscales constituyeron uno de los grandes incentivos de los europeos a emigrar a América, evitando así los altos impuestos europeos (Adams, 2012). En aquel entonces, durante la época de surgimiento de estas jurisdicciones, su principal función era mantener la confidencialidad del origen de los ingresos que se pretendía encubrir, aunque fue con el paso del tiempo y el desarrollo de la globalización cuando las sociedades comenzaron a trasladar sus actividades a regímenes jurisdiccionales favorables (Garzón Espinosa, 2011). Ya en la segunda mitad del siglo XX, con el proceso de descolonización y el desarrollo económico en un entorno cada vez más globalizado e interconectado, surgieron países con unos sistemas fiscales atractivos para las empresas extranjeras (Pérez García, 2002). Además, el desarrollo de las nuevas tecnologías de comunicación y el abaratamiento de los costes de gestión, ha hecho cada vez más sencillo el uso y aprovechamiento de los paraísos fiscales (Calderón, 2000).

Los principales impuestos afectados por su utilización son los impuestos sobre la renta. En el caso de España: el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) y el Impuesto sobre Sociedades (IS), que gravan la renta mundial obtenida por personas físicas y sociedades residentes en España, respectivamente, y el Impuesto sobre la Renta de no Residentes (IRNR), que grava la renta obtenida en el territorio por personas físicas y sociedades no residentes en España.

Dentro de las prácticas utilizadas para minimizar el pago de impuestos a través del uso de paraísos fiscales, hay que diferenciar entre los conceptos de evasión y elusión fiscal. Este último se enmarca dentro de la legalidad, es decir, tiene como objetivo pagar la mínima cantidad de impuestos establecida por ley a través de una serie de técnicas y métodos para hacerlo efectivo. Por el contrario, la evasión fiscal trata de evitar el pago de la mayoría o totalidad de los impuestos establecidos, mediante el uso de prácticas ilegales (Amorós Viñals, 2013). Así como toda persona es libre de intentar salvaguardar su patrimonio, también está sometida a una serie de obligaciones fiscales que tiene que cumplir, para el correcto funcionamiento del sistema y no cometer fraude fiscal.

Según la ONG “*Tax Justice Network*”, el fraude fiscal supuso una pérdida global de 24 billones de euros en 2012, el cual deriva en un grave problema recaudatorio para los Estados al erosionar las bases imponibles nacionales (Slemrod y Wilson, 2009).

A través de la revisión de la literatura, el objetivo del presente trabajo es tratar de lograr un mejor entendimiento de los paraísos fiscales a través del análisis de los usos de los mismos por personas físicas y sociedades y de sus consecuencias. Para ello, en la sección dos comenzamos por su definición, interpretación en la legislación española, y una síntesis de sus principales características. Posteriormente, en la sección tres explicamos las diferencias entre las mencionadas prácticas de elusión y evasión fiscal, relacionadas con el uso de los paraísos fiscales; describimos algunas de las estrategias particulares utilizadas para la minimización del pago de impuestos y realizamos una clasificación de los paraísos fiscales ateniendo a su uso por personas físicas o sociedades. En la sección cuatro, repasamos las principales consecuencias derivadas de su uso, como la reducción de la

recaudación por parte de los Estados, y el aumento de la competencia fiscal internacional, la delincuencia y la desigualdad, para más adelante valorar su impacto en la economía mediante cifras, así como su incidencia en la sociedad. Por último, en la sección cinco repasamos las principales medidas tomadas por organismos internacionales como la OCDE y países como España para hacer frente a la existencia de estos territorios. Las conclusiones se presentan en la sección seis.

2. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PARAÍOS FISCALES

No existe una definición única de lo que son los paraísos fiscales, sin embargo, varios organismos internacionales como la OCDE, entre otros, y los propios Estados elaboran una serie de criterios para poder calificar un territorio como paraíso fiscal y poder poner en marcha medidas contra él. Lo hacen mediante las disposiciones legales de cada país y, sobre todo, mediante la elaboración de unas listas en las que se enumeran estos países y se clasifican como regímenes fiscales dañinos. Como resultado de lo anterior, la tarea de determinar en qué casos nos encontramos ante un paraíso fiscal resulta compleja.

Podemos partir como base el concepto de paraíso fiscal que la OCDE estableció en su informe de 1987, en la que lo define como "una jurisdicción que se ofrece activamente para evitar el pago de impuestos que de otro modo se haría en países con impuestos relativamente altos" (OECD, 1987, p.28). Además, en dicho informe destaca la importancia de la confidencialidad en el uso de los paraísos fiscales.

Posteriormente, en 1998, la OCDE publicó otro informe (OECD, 1998) donde recogía una serie de criterios (*key factors*) para identificar a los que definió como "regímenes fiscales perjudiciales", surgidos en territorios y Estados con un sistema fiscal general, pero que ofrecían beneficios fiscales creados fundamentalmente para atraer rentas de no los residentes.

Entre dichos criterios se encontraban los siguientes: la ausencia de impuestos o que estos fuesen meramente nominales para las rentas generadas por actividades económicas, la carencia de intercambio efectivo de información con otros países, la falta de transparencia fiscal (a nivel legal, reglamentario o administrativo), y la no exigencia de actividad real a particulares o a empresas domiciliadas en esa jurisdicción fiscal.

Por último, otro factor a considerar es que la ventaja fiscal ofrecida esté aislada de la economía nacional, concepto denominado como "*Ring-fence*" (Schwarcz, 2013), que se manifiesta mediante dos formas: que se excluya a los residentes de la aplicación de dicho régimen fiscal (*Ring-fence* subjetivo) o que se prohíba a las entidades que se beneficien de este régimen que puedan operar en el mercado nacional (*Ring-fence* objetivo).

Unos años más tarde, en el informe de Julio de 2001, el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, acordó que estos sitios dejarían de ser identificados y sancionados por el régimen tributario que poseyeran, y serían valorados de acuerdo con su grado de cooperación en la transparencia e intercambio de información con otros países (OECD, 2001). Ello implicaba una redefinición del concepto de paraíso fiscal más enfocado en el aspecto de la confidencialidad que estos lugares poseen. Además, en dicho informe se requería que las cuentas financieras fuesen llevadas según unos estándares de contabilidad y auditoría, y que fueran accesibles para las Administraciones Tributarias.

Por otro lado, con el fin de analizar de forma más objetiva la naturaleza de los paraísos fiscales, podemos atender al carácter jurídico que los mismos representan por medio de dos sistemas (Picón Gonzales, 2016):

El primer sistema se basa en la tributación efectiva del país de origen, y la relaciona con la tributación efectiva del territorio en cuestión. Además, considera paraíso fiscal a cualquier Estado

que reúna alguna de las características anteriormente mencionadas: escaso o nulo intercambio de información acerca de las entidades y personas que se benefician de un reducido gravamen; existencia de "*Ring-fence*" o de discriminación a favor de la economía extranjera; o la autopromoción para atraer a no residentes que busquen huir de la alta tributación en su país de residencia.

Diversos países en Europa se basan en este primer sistema. Podemos mencionar a Alemania, que considera paraíso fiscal a los países en que el tipo aplicable sea inferior al 30% del correspondiente en su territorio; Reino Unido, que toma un porcentaje de referencia del 50% o Francia, que establece un límite de la tercera parte de la carga fiscal que hubiera correspondido pagar en su territorio.

El segundo sistema considera paraísos fiscales a aquellos territorios que figuren en su listado¹, elaborado en base a determinados criterios. Estos países elaboran unas "listas negras" en las que enumeran a los territorios considerados paraísos fiscales, generalmente de forma cerrada y con ciertas limitaciones.

España es uno de esos países que utiliza este segundo criterio: la legislación española recoge en la lista a 48 países considerados como paraísos fiscales (Real Decreto N.º 1080/1991 de 5 de julio). Algunos países de Iberoamérica utilizaron como base dicha lista para la elaboración de las suyas, aunque en estos momentos las mismas se encuentran más actualizadas que la de España.

También existe un sistema alternativo al de las listas negras, que sería su opuesto, es decir, una lista blanca. Esta lista trata de incluir en ella a todas las jurisdicciones calificadas como cooperativas en materia fiscal y, por tanto, considera paraíso fiscal a aquellos territorios que no aparezcan en esta lista. Un ejemplo de su aplicación es Argentina (Decreto 1344/1998 de 19 de noviembre de la legislación argentina).

2.1. Definición según la legislación española y su evolución

Como acabamos de mencionar, la legislación española no posee una definición específica de los paraísos fiscales, si no un listado oficial de 48 Estados recogido en el Real Decreto N.º 1080/1991 de 5 de Julio. El artículo 2 de la Ley 17/1991, de 27 de mayo, de Medidas Fiscales Urgentes y el artículo 62 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, sirvieron como precedentes al contemplar la existencia de estos territorios.

Aunque la Ley 17/1991 estableció que los intereses e incrementos de patrimonio obtenidos por personas físicas que tuvieran su residencia habitual en otros Estados, no se considerarían obtenidos o producidos en España, prevé su inaplicación "a intereses o incrementos de patrimonio obtenidos a través de los países o territorios que se determinen reglamentariamente por su carácter de paraísos fiscales" (Ley 17/1991, art. 2, disp. 4). De igual forma, la Ley 31/1990 dispuso las mismas pautas para las personas jurídicas, mediante la modificación del artículo 23 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades.

Esta definición se modificó posteriormente con el objetivo de dejar de considerar como paraísos fiscales a los países y territorios que firmasen con España un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria o un convenio para evitar la doble imposición con cláusula de intercambio de información, en el momento que entrasen en vigor (Real Decreto 116/2003 de 31 de enero). Dicha modificación en la legislación española se adaptó al cambio producido por el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE en el que se restaba importancia al régimen tributario para prestar mayor atención al intercambio de información entre países como la principal vía para solucionar el problema de los paraísos fiscales (OECD, 2001).

¹ Véase Anexo 1: Listado de paraísos fiscales por parte de España, OCDE y Unión Europea.

Siguiendo la pauta del Real Decreto 2003, la Ley 36/2006 de 29 de noviembre, precisó la definición de paraíso fiscal, dejando de considerar como paraísos fiscales aquellos países con los que existiera un convenio o acuerdo de intercambio de información efectiva. Adicionalmente, determinó que existía nula tributación cuando en un país o territorio no se aplicaba un impuesto idéntico al IRPF, el IVA, o el Impuesto sobre la Renta de no Residentes, según correspondiera (Disposición adicional primera). El texto concluye que mientras no se determinen reglamentariamente los países o territorios que tienen la consideración de paraíso fiscal, tendrán dicha consideración los países o territorios previstos en el artículo 1 del Real Decreto 1080/1991 de 5 de julio (Disposición adicional segunda).

Finalmente, la Ley 26/2014 de 27 de noviembre ha modificado estos criterios añadiendo un nuevo artículo que contempla que la relación de países y territorios considerados como paraísos fiscales se podrá actualizar atendiendo, además de a la existencia de un convenio o acuerdo, a los resultados de las evaluaciones inter pares realizadas por el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales. También incorpora el Convenio de Asistencia Administrativa Mutua Fiscal de la OCDE y del Consejo de Europa enmendado por el Protocolo 2010 para considerar que existe efectivo intercambio de información tributaria (Disposición final segunda: Modificación de la Ley 36/2006).

Así pues, el 23 de diciembre de 2014, y con entrada en vigor a partir del 1 de enero de 2015, la DGT (Dirección General de Tributos) ha publicado un informe² acerca de la vigencia de la lista actual de paraísos fiscales aprobada por el Real Decreto 1080/1991, con las modificaciones incorporadas por el Real Decreto 116/2003 y la Ley 26/2014. Su propósito es informar de aquellos territorios que, a partir del 2 de febrero 2003, a raíz del Real Decreto 116/2003 de 31 de enero, salieron de la lista oficial de paraísos fiscales.

2.2. Características principales

Como hemos visto, no existe una definición consensuada de lo que es un paraíso fiscal. Se trata de un concepto relativo que cada Estado y organismo puede interpretar de forma libre. Sin embargo, todas las premisas que tenemos sobre los paraísos fiscales giran en torno una serie de características que los hacen atractivos tanto para las personas físicas como jurídicas, que deberán de analizar con detenimiento para seleccionar la jurisdicción que más se adapte a sus objetivos (Martínez Selva, 2005).

Tenemos que tener en cuenta que para el Estado receptor el atraer contribuyentes hacia su jurisdicción supone un ingreso considerable, que tratarán de captar mediante el uso de incentivos fiscales (Easson, 1997), por lo que tienen que cumplir una serie de condiciones para que eso llegue a producirse:

2.2.1. Ausencia o favorable nivel impositivo

La baja tributación es una característica fundamental de los paraísos fiscales. En relación con este aspecto, podemos distinguir entre los siguientes tipos de paraísos fiscales: aquellos en donde no existe imposición ni para los residentes ni para los no residentes, aquellos en los que el bajo nivel de tributación se reserva exclusivamente a los no residentes y por último, aquellos en los que la baja tributación se aplica sólo en determinadas operaciones, como por ejemplo, a determinadas categorías de rentas, a ciertos tipos de operaciones o a cierto tipo de sociedades (Gutiérrez de Pablo, 2015).

² Informe 2014-09934. Secretaría de Estado de Hacienda. DGT. 23 de diciembre de 2014.

2.2.2. Confidencialidad y falta de información

Otro punto importante en la valoración de los inversores es la confidencialidad y la falta de información con el fin de evitar que se filtren datos que se busca encubrir. Es significativo a este respecto destacar que, pese a las exigencias de los organismos internacionales, la mayoría de los paraísos fiscales no ha firmado acuerdos para evitar la doble imposición internacional ni otro tipo de convenios o medidas para evitar el fraude fiscal.

Esta práctica es lo que comúnmente se llama secreto bancario, que los paraísos fiscales amparan y protegen en virtud de la ley establecida en su territorio, así como por medio de las prácticas administrativas. Consiste, a grandes rasgos, en la obligación de las entidades financieras de no revelar datos privados del cliente, a los que ha tenido acceso mediante la relación comercial entablada (Coronas Valle, 2017).

Tradicionalmente, Suiza ha sido el paradigma del secreto bancario, aunque debido a los últimos escándalos³ y presiones internacionales, se ha visto obligada a colaborar en el intercambio de información tributaria mediante la firma de diversos tratados internacionales⁴. En esta línea, la Directiva Comunitaria 2014/107 de la UE, consagró el intercambio automático y estandarizado de información tributaria sin la posibilidad de oponer el secreto bancario como límite a tal intercambio.⁵

2.2.3. Legislación financiera y comercial permisiva

Otra característica es la laxa legislación que suele regir en el paraíso fiscal y que otorga una serie de ventajas económicas y fiscales para los contribuyentes (Chavagneux y Palan, 2007), como puede ser la ausencia de un régimen de control de cambios para los no residentes.

Esto permite a las entidades o personas que se hayan establecido en su territorio operar en el mercado extranjero, sin tener que cambiar a la divisa nacional. Por lo general, en estos lugares, existe un régimen de control de cambios que se aplica sólo en caso de que se opere con la moneda nacional, es decir, se aplica a los residentes, y también a los no residentes, pero sólo cuando realizan transacciones con la moneda nacional.

Además, las sociedades establecidas en los paraísos fiscales no suelen tener la obligación de presentar sus cuentas anuales, lo que les permite hacer y deshacer a su antojo las denominadas sociedades fantasma, que son sociedades pantalla, creadas con el fin de eludir o evadir al fisco. Estas sociedades pantalla pasan a denominarse ‘fantasma’ cuando no exista actividad real que acredite la veracidad de sus operaciones (Carrascosa González, 2014). Resulta redundante pues, mencionar que se trata de una práctica ilegal, en contraposición con la constitución de sociedades pantalla, una actuación que es legal en muchos países.

2.2.4. Estabilidad política, económica y social

Por último, y de gran importancia, los paraíso fiscales son territorios seguros. Las ventajas fiscales y económicas carecen de sentido si no existe una cierta seguridad acerca del patrimonio que se desea preservar.

Esta seguridad se entiende como la estabilidad política, económica y social de dicho país, que se manifiesta con: un sistema democrático real, una moneda fuerte (divisa), una organización financiera eficaz, la existencia de una estructura social sólida que cuente con los servicios profesionales básicos, así como una red de comunicaciones y vías de transporte desarrolladas.

³ Entre otros el caso UBS, banco suizo condenado a pagar 3.700 millones de euros por fraude fiscal.

⁴ Entre otros el Swiss FATCA Agreement, que tuvo lugar el 30 de junio de 2014.

⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32014L0107>

Gran parte del éxito de los paraísos fiscales se debe a la existencia, en dichos países, de instituciones de gobierno de alta calidad, como manifestación de estabilidad política, económica y social (Dharmapala y Hines, 2009). Estos últimos autores argumentaban sobre la existencia de diversos países con una gestión ineficaz de su gobierno, que por dicho motivo, no surgían como paraísos fiscales, debido a su incapacidad de adaptar sus políticas fiscales al beneficio económico de su país, que supondría un problema más en la gestión de su gobierno, lo cual remarca la importancia de tener un gobierno estable para poder operar como paraíso fiscal.

3. USOS DE LOS PARAÍOS FISCALES

3.1. Elusión y evasión fiscal

Desde su creación y a lo largo de su evolución histórica, algunos de los Estados y territorios identificados como paraísos fiscales, han tratado de atraer y captar capitales extranjeros a través de una serie de estructuras jurídico-fiscales (Badenes Pla, 1994). Es por ello que resulta frecuente atribuir a las personas (ya sean físicas o jurídicas) que tienen cuentas u operan en dichas jurisdicciones, un margen de ilegalidad al tratar de evadir impuestos. No obstante, y como ya apuntamos anteriormente, no toda disminución de la cantidad de impuestos a pagar deriva de una práctica ilegal, fraudulenta y con fines evasivos. Existen prácticas legales, que se fundamentan en el principio de economía de opción⁶ y con las que el contribuyente intentará obtener una menor carga impositiva.

La planificación fiscal se entiende como "aquella actividad que se ocupa de incorporar el elemento tributario a un modelo de decisión que permita llevar a cabo una comparación entre distintas alternativas a disposición de los agentes económicos" (Domínguez, 2002, p. 33). El concepto abarca una amplia gama de actuaciones y niveles de agresividad.

En el plano internacional, la planificación fiscal se manifiesta en la inversión directa en el extranjero por parte de las multinacionales, que pretenden eludir impuestos mediante el aprovechamiento de los recursos legales disponibles en las diferentes jurisdicciones para conseguir la mínima carga fiscal, o bien para diferir la tributación en el tiempo (Caporaso, 2004). Por su parte, la planificación fiscal agresiva quedaría representada por el traslado artificial de beneficios de las multinacionales, sin un traslado paralelo de su actividad económica.

El principal fundamento técnico que hace legítima la planificación fiscal es la falta de neutralidad de las normas tributarias (Marín Benítez, 2013), entendida como la posibilidad de obtener un resultado distinto mediante vías alternativas, y siendo una de ellas más favorable desde el punto de vista fiscal (Kahn, 1990).

El incentivo para eludir el pago de impuestos en los países de fiscalidad relativamente alta, junto a la competencia fiscal entre los distintos países mediante sus respectivos sistemas tributarios, supone un gran problema al se enfrentan los sistemas tributarios actuales (Hebous, 2018).

Por otra parte, el fraude fiscal se define como el "acto tendente a eludir una disposición legal en perjuicio del Estado o terceros" (Real Academia Española, 2014, p. 1087). El acto de evasión fiscal supone en sí un fraude fiscal, que engloba la ocultación de información a las administraciones tributarias, y el uso de medios ilegítimos o falseados con la intención de no pagar los impuestos correspondientes.

⁶ **Guía jurídica WALTERS KLUWER:** "Existe economía de opción cuando la norma tributaria permite distintas posibilidades u opciones, y el contribuyente elige aquella que según su situación particular le resulta más beneficiosa".

Sin embargo, debido a la variedad de ordenamientos, una misma estructura puede ser considerada legal en un Estado, pero abusiva en otro por entender que no existe una optimización fiscal sino un claro propósito elusivo. Es por eso que resulta complicado diferenciar en qué supuestos nos encontramos ante un caso de evasión (o fraude fiscal) y de elusión (o planificación fiscal), aunque podemos tener claro que ambos persiguen minimizar el pago de impuestos.

No obstante, y sin perjuicio de lo previamente mencionado, existe un factor clave que diferencia la evasión de la elusión fiscal, y es que la conducta fraudulenta surge necesariamente de una situación en la que ha tenido lugar el hecho imponible del impuesto, y que ha dado lugar a la obligación tributaria (Pérez de Ayala y González, 1991). En el caso de la elusión fiscal tal situación no sucede, por la existencia de estructuras jurídicas atípicas para eludir total o parcialmente la realización del hecho imponible, y con ello las obligaciones tributarias que pudieran surgir.

Resumido de manera muy breve, “la elusión para nosotros es no entrar en la relación tributaria. La evasión es salirse de ella” (Amorós Viñals, 2013).

3.2. Mecanismos para el uso de los paraísos fiscales

Una vez esclarecida la diferencia entre conceptos, el siguiente paso es ver cuáles son los mecanismos que utilizan tanto las personas físicas como jurídicas para hacer uso de estas zonas de reducida tributación.

La práctica más habitual por parte de las personas físicas consiste en trasladar por completo su domicilio fiscal a un paraíso fiscal o país de baja fiscalidad, aprovechando las posibilidades que ofrezca la definición de residencia fiscal de su país. Así por ejemplo, en la legislación española "se establece con carácter general la permanencia de 183 días en territorio español" (Ley 35/2006 de noviembre del IRPF, art.9), por lo que a este respecto, la mayoría de países contemplan en sus normativas medidas de salvaguardia para hacerle frente a esta práctica. De igual modo, en el caso de España se establece que "no perderán la condición de contribuyentes por este impuesto las personas físicas de nacionalidad española que acrediten su nueva residencia fiscal en un país o territorio calificado reglamentariamente como paraíso fiscal. Esta regla se aplicará en el periodo impositivo que se efectúe el cambio de residencia y durante los cuatro periodos impositivos siguientes" (Ley 35/2006 de 28 de noviembre del IRPF, art.8.2).

Por otra parte, las personas jurídicas, representadas por empresas multinacionales que operan por todo el mundo, hacen uso de estas jurisdicciones mediante la creación de sociedades "offshore" (Hernández, 2005), término que se utiliza para describir cualquier actividad económica o inversión realizada fuera del país de residencia.

Estas sociedades asumen la propiedad legal de las posesiones de un individuo o entidad (Martínez Selva, 2005), y consiguen minimizar los impuestos a pagar a través de estrategias de traslado de beneficios muy variadas, que se describen en el apartado siguiente. Una vez se ha transferido la renta a la sociedad offshore, la misma escapa a la imposición a la cual estaría sujeto en su país. Estas sociedades reciben también el nombre de sociedades base o de servicios.

Sin embargo, no todas las sociedades offshore tienen porqué establecerse directamente en los paraísos fiscales para poder disfrutar de la baja fiscalidad. Existen las denominadas sociedades pantalla, que, actuando como sociedades intermediarias, se constituyen en un país que tenga suscrito un convenio de doble imposición con el país de origen de las rentas, para luego poder remitirlas a otro país tercero (paraíso fiscal) con el que el país de origen no tenga convenio. Para poder llevar con éxito la operación también será necesario que el Estado elegido no grave las rentas percibidas. Las sociedades pantalla, al margen de la fiscalidad, sirven para agilizar la financiación de operaciones internacionales evitando así trámites y limitaciones burocráticas impuestas en el país de residencia.

El conocimiento de estos convenios o tratados de doble imposición por parte de las multinacionales resulta de gran importancia. Los mismos, se definen como "acuerdos entre dos Estados para disminuir la carga impositiva sobre las personas y las compañías que desarrollan sus actividades económicas en ambos países. Impiden o atenúan el impuesto sobre las ganancias en un país cuando éstas han sido ya gravadas en otro" (Martínez Selva, 2005, p. 80).

3.3. Estrategias empleadas por multinacionales para el traslado de beneficios

Existen numerosas estrategias que emplean las multinacionales para minimizar al máximo sus obligaciones fiscales a través del traslado artificial de beneficios desde los territorios con impuestos elevados hacia los paraísos fiscales, aunque podemos destacar tres principales que se dan con mayor frecuencia: el establecimiento de precios inadecuados en las operaciones intra-grupo, mediante precios de transferencia que incumplen el principio de plena competencia (Hebous y Johannesen, 2015; Davies et al., 2018), la concesión de préstamos intra-grupo para la deducción de los gastos por intereses en países con una fiscalidad relativamente alta (Fuest et al., 2011), y la localización de patentes y derechos de propiedad intelectual en países con una fiscalidad reducida (Dischinger y Riedel, 2011).

Mediante la estrategia de los precios de transferencia, las multinacionales adquieren bienes y servicios a sus filiales extranjeras a un precio superior al de mercado, y artificialmente inflado, para de esta forma reducir su carga fiscal. Diversos estudios muestran la importancia de esta estrategia para las multinacionales (Cristea y Nguyen, 2016), la cual cobra una mayor relevancia en aquellos casos en los que el país donde se encuentra la filial extranjera está próximo a la matriz (Desai, Foley y Hines Jr., 2004).

Los préstamos intra-grupo por su parte, son utilizados para reducir la base imponible de una filial situada en un país de alta tributación, a costa de aumentar así la correspondiente en otra filial ubicada en una jurisdicción más favorable, mediante la deducción de los pagos de intereses en el país de fiscalidad alta, con lo que consigue declarar menores beneficios que posteriormente declarará en el territorio donde se ubique la filial con tipos reducidos. De este modo, las multinacionales consiguen reducir la carga total de la empresa en el Impuesto sobre Sociedades (Bilicka, 2018).

Del mismo modo, las multinacionales trasladan su propiedad intelectual a jurisdicciones con una fiscalidad más favorables para crear allí acuerdos de licencia con otras filiales de mayor fiscalidad, lo que de nuevo contribuirá a reducir la carga total sobre la entidad. Además, debido a su componente de intangibilidad, estos activos resultan más fáciles de trasladar en comparación con aquellos tangibles (Karkinsky y Riedel, 2012).

3.4. Clasificación de los paraísos fiscales

Ante la falta de una definición común de paraísos fiscales, y una vez revisadas las principales estrategias y mecanismos para la utilización de los mismos, podría parecer complicado clasificar estas jurisdicciones. Es decir, aunque todas poseen una serie de características que las hacen atrayentes tanto para personas físicas como jurídicas, cada una dispone de una normativa fiscal y características propias que deben ser cuidadosamente analizadas por aquellas personas o entidades que decidan moverse allí.

No obstante, y con carácter general, podemos clasificar a los paraísos fiscales según su conveniencia para personas físicas o jurídicas (Gutiérrez de Pablo, 2015):

Así pues, las personas físicas que decidan fijar en otro territorio su domicilio fiscal, aparte de buscar una reducida tributación, también tendrán en cuenta factores que afectan a su vida en dicho país, como la estabilidad política, económica y social del territorio, antes mencionada, además de otros factores externos como puede ser la situación geográfica, el clima, etcétera. Eso hace que no

existan muchos paraísos fiscales dirigidos a personas físicas.

Principalmente, lo que buscan las personas físicas es un lugar que, una vez cumplidos estos requisitos de habitualidad, ofrezca nula o escasa imposición en algún apartado de la tributación como puede el impuesto sobre la renta, las ganancias de capital, sucesiones, etcétera.. Algunos ejemplos son Andorra, Mónaco y Bahamas.

En cuanto a su conveniencia para las personas jurídicas, debemos tener en cuenta que con la automatización y las nuevas tecnologías resulta relativamente sencillo establecer y formar sociedades sin la necesidad de tener que desplazarse hasta los territorios de baja tributación. Asimismo son importantes los mecanismos que ofrecen los bancos y las organizaciones del país para fomentar la creación de estas figuras jurídicas: redes de profesionales, asesores, sociedades fiduciarias, o la posibilidad de designar a un administrador que represente con plenos poderes a la sociedad interesada.

También, existen determinados países, como Holanda o Irlanda, que buscan atraer personas jurídicas para apoyar a su economía pero que no quieren que las personas físicas disfruten de sus beneficios, de modo que permiten la creación de sociedades holding en sus territorios y obtienen beneficio a través de las comisiones de dichas operaciones. Es por ello que existe un mayor número de paraísos fiscales enfocados a personas jurídicas al suponer mayores ingresos para el territorio receptor. Algunos ejemplos son Panamá, Hong Kong y Liechtenstein.

3.5. Casos mediáticos

Existen numerosos casos mediáticos de fraude fiscal llevado a cabo por personas físicas con grandes patrimonios, así como, de planificación fiscal agresiva llevada a cabo por multinacionales a través de estrategias de traslado de beneficios. En la mayoría de casos, la sociedad se ha hecho eco de ello a través de las noticias de prensa referidas a sanciones millonarias impuestas por los ordenamientos jurídicos correspondientes.

A modo de ejemplo, podemos destacar, entre otros muchos casos, la sanción impuesta por la Comisión Europea a la compañía Apple⁷ en 2016, en la que sancionaba con una multa de 13.000 millones de euros por haberse beneficiado de ventajas fiscales ilegales otorgadas por Irlanda entre 2003 y 2014, en la que supuso la mayor sanción económica de la historia hacia una multinacional por fraude fiscal. Otras multinacionales como Amazon⁸ o Inditex⁹, entre otras, también han sido condenadas por evasión y elusión fiscal. Amazon tuvo que devolver 250 millones por impuestos no pagados en Luxemburgo, mientras se sabe que la multinacional española ha eludido impuestos gracias a la planificación fiscal agresiva de unos 600 millones de euros entre 2011 y 2014.

En España, resultan bastante conocidos los casos relacionados con la trama "Gürtel"¹⁰ y el caso "Noós"¹¹, en los cuales distintos cargos políticos ocultaron fondos mediante la utilización de estructuras en paraísos fiscales. Por otra parte, deportistas de élite, como los futbolistas Messi¹² y

⁷ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2923_es.htm

⁸ https://elpais.com/economia/2017/10/04/actualidad/1507109850_004459.html

⁹ <https://www.publico.es/economia/inditex-esquivo-600-millones-impuestos.html>

¹⁰ <https://www.elmundo.es/espana/2018/05/24/5b06838522601d864f8b4599.html>

¹¹ https://elpais.com/politica/2018/06/12/actualidad/1528786328_480498.html

¹² <https://www.publico.es/deportes/messi-sentara-banquillo-acusados-junio.html>

Cristiano Ronaldo¹³, han sido condenados en nuestro país por ocultar al fisco las rentas generadas por sus derechos de imagen, y también artistas como Shakira¹⁴, entre otros, que fue acusada de haber evadido impuestos entre 2011 y 2014.

Por último, debemos mencionar la que supuso la mayor filtración de datos de la historia, mundialmente conocida como "*Panamá Papers*", que destapó más de 11 millones de documentos confidenciales de la firma de abogados Mossack Fonseca, que fueron enviados al diario alemán "*Süddeutsche Zeitung*" por fuentes anónimas¹⁵. Entre los documentos confidenciales figuraban miles de personas (líderes políticos mundiales, deportistas, artistas, multimillonarios, empresarios, altos funcionarios, etcétera..) así como distintas entidades, que trataron de obtener ventajas fiscales ocultando su patrimonio a través de sociedades situadas en paraísos fiscales (F. Obermaier y B. Obermaier, 2016).

4. CONSECUENCIAS DE LOS PARAÍDOS FISCALES

4.1. Competencia fiscal entre países

La globalización ha propiciado un cambio en el escenario de competencia internacional en el que la interdependencia e influencia recíproca entre los distintos países ha servido para aumentar dicha competencia también en el ámbito de la política fiscal (Vallejo Chamorro, 2005). La competencia fiscal consiste en el establecimiento generalizado, por parte de los Estados, de una tributación cada vez más reducida para atraer hacia su respectivo territorio el mayor volumen posible de inversiones, rentas y patrimonios y potenciar, así, su crecimiento económico (Easson, 1997). Entre sus objetivos, a parte del aumento de la inversión, se encuentra el desarrollo de regiones atrasadas, el aumento del empleo, la industrialización, la formación de capital humano, etc.

Estas políticas se vieron reflejadas en gran parte en la década de los '50 y comienzos de los '60, cuando gran parte de las estrategias de desarrollo de muchos países estuvieron basadas en incentivos tributarios a la inversión. Estos incentivos se pueden manifestar de varias formas: exoneraciones temporales de impuestos (*tax holidays*) y reducción de tasas, incentivos a la inversión (cómo pueden ser la depreciación acelerada de su movilizad, deducción parcial, obtención de créditos fiscales...), zonas especiales con un trato fiscal privilegiado (cómo pueden ser derechos de importación, menor carga fiscal en determinados impuestos...) o incentivos al empleo (cómo puede ser la reducción de la carga tributaria por la contratación de mano de obra local). Además, diversos autores señalan que los países en desarrollo disponen de una mayor cantidad y variedad de incentivos fiscales en relación con aquellos países desarrollados (Keen y Simone, 2004).¹⁶

El proceso de competencia fiscal ha suscitado mucha polémica y existen diversas opiniones acerca de sus efectos en la sociedad. Si bien es cierto que sirve para lograr una menor presión fiscal generalizada sobre el ciudadano (Keen y Konrad, 2013), y aumentar los niveles de inversión y eficiencia del sistema público, solamente provoca una menor presión fiscal para ciertos tipos de renta. Los Estados, al pretender captar únicamente aquellas inversiones o rentas transferibles, acaban reduciendo en exclusiva la carga impositiva soportada por éstas últimas (Pinto, 2006).

Debido a que cada país es libre de diseñar su propio régimen fiscal, el hecho de que haya distintos

¹³ https://elpais.com/deportes/2017/06/13/actualidad/1497347102_586705.html

¹⁴ <https://www.elmundo.es/loc/famosos/2018/01/21/5a647b7422601dfd0d8b45a3.html>

¹⁵ Véase Anexo 5: Cantidad de documentos filtrados en "Panamá Papers"

¹⁶ Véase Anexo 2: Incentivos a la inversión extranjera.

sistemas fiscales no supone la existencia de una competencia perjudicial, pero sí la hay cuando dichas ventajas fiscales sean el motivo principal de la localización de una persona física o jurídica (Vallejo Chamorro, 2005).

4.2. Cifras de fraude fiscal y planificación fiscal agresiva

En cuanto a las cifras del fraude fiscal, el principal problema al que nos enfrentamos es el secretismo o confidencialidad en torno a los paraísos fiscales, que se traduce en una falta de información que dificulta enormemente su medición e impacto en la economía. Su carácter ilícito conlleva evidentes lagunas de información que han condicionado históricamente su estudio (Prieto et al., 2006).

No obstante, existen diversos métodos para cuantificar el fraude fiscal, unos directos y otros indirectos mediante hipótesis causales a partir de variables económicas o mediante el contraste de datos contables. Zucman (2013) desarrolló un método que se fijaba en la brecha global entre activos y pasivos en las estadísticas de inversión internacional y que dejaba más que evidente la existencia de cuentas secretas en los paraísos fiscales: El estudio concluye¹⁷ que el patrimonio personal en cuentas de paraísos fiscales asciende a casi 6 billones de dólares estadounidenses¹⁸, lo que representa aproximadamente un 8% de la riqueza financiera de los hogares a nivel mundial o lo que es lo mismo, un 10% del PIB mundial (Alstadsæter et al., 2018). Por otra parte, se estima que el porcentaje de beneficios mundiales de las multinacionales trasladado a paraísos fiscales en 2015 se situó en torno al 36%, es decir, unos 600.000 millones de dólares (Tørsløv et al., 2018).

Con respecto a las cifras de fraude y planificación fiscal agresiva en nuestro país, el 94% de las empresas del IBEX, 33 de las 35 compañías que integran el índice bursátil, poseen actividades financieras en paraísos fiscales (Informe del Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa, 2011). En cuanto a la magnitud estimada del fraude fiscal en España, debemos tener en cuenta la ausencia de investigaciones que cuantifiquen dicho fenómeno, si bien encontramos algún estudio acerca del fraude del IVA, que supuso para el país unas pérdidas de 15.000 millones de euros en 2011 (Comisión Europea, 2013),

Los principales autores que estudian el fenómeno en nuestro país se basan en los datos existentes sobre la economía sumergida para tratar el fraude fiscal, y que aglutina no sólo el fraude fiscal, sino también el incumplimiento de las normas laborales o la corrupción. A este punto, conviene resaltar que puede existir fraude fiscal sin necesidad de hacer uso de los paraísos fiscales, aunque se encuentra fuertemente ligado al servir como incentivo y herramienta para su realización.

Los datos revelan que en los últimos 10 años, la economía sumergida en España ha pasado del 15% al 23%, configurándose como el país europeo con mayor nivel de fraude fiscal, sólo por detrás de Grecia que tiene el 31%, frente a la media comunitaria en torno a un 15% (Comisión Europea, 2010). En esta línea, el Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda (GESTHA, 2010), situó la economía sumergida en España en el 23,3% del PIB, lo que supone dejar de ingresar 88.000 millones de euros anuales. Además apuntan que, si se lograra reducir en 10 puntos, situándose en torno a la media europea, se ingresarían 38.500 millones más al año. Por último, mencionar que el 72% del fraude cometido lo realizan las multinacionales y los grandes patrimonios¹⁹.

¹⁷ Véase Anexo 3: Estimación sobre la financiación offshore

¹⁸ Cabe mencionar que dicho estudio tiene una estimación a la baja debido a que el autor hace énfasis en la parte financiera, dejando de lado el posible uso de estas jurisdicciones para obras de arte o bienes inmuebles.

¹⁹ Véase Anexo 4: Porcentaje del fraude fiscal por sectores en España.

4.3. Otras consecuencias

Como resulta evidente, la existencia de los paraísos fiscales condiciona fuertemente las políticas fiscales y económicas de los Estados (Juan Hernández, 2005), y genera crisis recaudatorias en ellos a través de la erosión de las bases imponibles nacionales (Slemrod y Wilson, 2009). Por su parte, los países afectados luchan contra la falta de recursos mediante un aumento de la presión fiscal sobre los contribuyentes nacionales, incidiendo en sectores menos móviles, como el trabajo y consumo.

Como resultado, se genera una "distribución inequitativa de la carga fiscal" (Amorós Narciso, 1965) que conduce a una fuerte desigualdad y desconfianza hacia los sistemas tributarios actuales. Pero la implicación de los paraísos fiscales para la sociedad va mas allá de la desigualdad fiscal y social que suponen. Estos lugares sirvieron para propagar la crisis financiera reciente al facilitar la titulación de hipotecas "*subprime*" por parte de los bancos y brindándoles la posibilidad de esquivar las regulaciones bancarias propias de otros países (Garzón Espinosa, 2011). Además, distorsionan la realidad de los desequilibrios macroeconómicos realmente existentes a nivel mundial por su falta de información, y dificultan enormemente el establecimiento de sistemas impositivos estables en los países en vías de desarrollo (Peramo, 2016).

Por último, no debemos olvidar, que la laxa normativa combinada con la desregulación administrativa provoca que fondos provenientes de comisiones ilegales, del narcotráfico o del tráfico de armas, entre otros, no dejen ninguna prueba para que las autoridades puedan investigar el delito. De esta forma, los paraísos fiscales permiten y protegen las actividades ilícitas ya sean las relacionadas con la delincuencia financiera o con el blanqueo de dinero de origen criminal (Peramo, 2016).

5. MEDIDAS CONTRA LOS PARAÍOS FISCALES

5.1. Medidas multilaterales

Acerca de las medidas institucionales para frenar las consecuencias negativas de los paraísos fiscales, cabe mencionar que, dada la naturaleza internacional del problema, tienen un mayor efecto aquellas que son multilaterales (Johannesen et al., 2018). Las actuaciones unilaterales de los Estados podrían no resultar eficaces si no existe una coordinación entre los territorios. Además, no todos los Estados introducen medidas contra los paraísos fiscales en su ordenamiento interno, y con frecuencia encuentran dificultad en el acceso a la información relevante de unos contribuyentes cada vez mejor informados y más sofisticados (Barbot, 2003).

Entre las principales iniciativas llevadas a cabo por los organismos intergubernamentales para frenar el fenómeno de los paraísos fiscal, se pueden destacar: la creación de "listas negras" de jurisdicciones consideradas como paraísos fiscales, la exigencia del intercambio de información tributaria a través de la firma de acuerdos bilaterales entre las distintas administraciones tributarias, o la iniciativa BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) contra el traslado artificial de beneficios de las multinacionales.

Desde la OCDE se impulsó la creación en el año 2000 del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria, con el fin de elaborar normas en materia de derecho fiscal y tributario. La última reunión celebrada por este grupo fue el 22 de noviembre de 2018 en Uruguay, por motivo del inicio generalizado del intercambio automático de información al que acudieron delegados de más de 100 jurisdicciones distintas.

Posteriormente en 2002 la OCDE fijó como objetivo el efectivo intercambio de información mediante la creación de un modelo de acuerdo general para su propósito (OCDE, 2002). Estos Acuerdos de Intercambio de Información (AII) son tratados internacionales acordados entre dos o más Estados, a través de los cuales se comprometen a instaurar una vía de intercambio de

información de naturaleza tributaria, que resulta fundamental en la lucha contra el fraude fiscal (Calderón Carrero, 2000). Normalmente dichos acuerdos se celebran entre países que ya han suscrito un convenio para evitar la doble imposición.

En esta misma línea de intercambio de información, cabe destacar la actuación de la FATCA (*Foreign Account Tax Compliance Act*), ley que se encuentra vigente en Estados Unidos desde 2013, considerada como prototipo y motor para el intercambio automático de información (De Simone; Lester y Markle, 2018). Gracias a ella la mayoría de países adoptaron el Estándar Común de Comunicación de Información, reflejado en la Directiva Comunitaria 2014/107 de la UE, referida anteriormente en el apartado de características principales de los paraísos fiscales.

Por otra parte, el proyecto BEPS fue lanzado en 2013 por la OCDE con el pleno respaldo del G-20 con el fin de reducir la elusión fiscal de las multinacionales a través de la definición de actuaciones comunes por parte de los Estados. En la evolución de este proyecto se distinguen tres etapas: el informe BEPS, de febrero de 2013, el cual contiene un diagnóstico general del problema del traslado de beneficios por las multinacionales y la consiguiente erosión de bases imponibles de los territorios; el Plan de Acción, de julio de ese mismo año; y los informes finales, publicados en diciembre de 2015, que contienen los resultados del trabajo, con las propuestas de reforma normativa y las recomendaciones para los países.

El paquete de medidas desarrollado por el plan BEPS está formado por 15 líneas de actuación:

- ACCIÓN 1: “Abordar los retos de la economía digital para la imposición”.
- ACCIÓN 2: “Neutralizar los efectos de los mecanismos híbridos”.
- ACCIÓN 3: “Refuerzo de la normativa sobre CFC”.
- ACCIÓN 4: “Limitar la erosión de la base imponible por vía de deducciones en el interés y otros pagos financieros”.
- ACCIÓN 5: “Combatir las prácticas fiscales perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia”.
- ACCIÓN 6: “Impedir la utilización abusiva de convenios fiscales”.
- ACCIÓN 7: “Impedir la elusión artificiosa del estatuto de establecimiento permanente”.
- ACCIÓN 8-10: “Asegurar que los resultados de los precios de transferencia están en línea con la creación de valor”.
- ACCIÓN 11: “Evaluación y seguimiento de BEPS”.
- ACCIÓN 12: “Exigir a los contribuyentes que revelen sus mecanismos de planificación fiscal agresiva”.
- ACCIÓN 13: “Reexaminar la documentación sobre precios de transferencia”.
- ACCIÓN 14: “Hacer más efectivos los mecanismos de resolución de controversias”.
- ACCIÓN 15: “Desarrollar un instrumento multilateral que modifique los convenios fiscales bilaterales”.

La Acción 5 del Plan BEPS, con el título “Combatir las prácticas tributarias perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y la sustancia”, centra su ámbito de análisis en dos aspectos: por una parte, trata de evitar el uso de regímenes fiscales preferenciales mediante el establecimiento de un estándar mínimo en el criterio de actividad sustancial de las entidades que operen bajo estos territorios, y por otro lado, la mejora de la transparencia de los acuerdos entre empresas y multinacionales (*tax ruling*) por medio de un marco de intercambio obligatorio y espontáneo de información (OECD, 2015).

Simultáneamente, la Directiva 2016/1164 del Consejo de la UE pidió a los Estados miembros de la UE que aplicaran medidas más allá de los niveles mínimos exigidos por el plan, y advirtió del peligro de la popularidad en la introducción de medidas unilaterales contra el traslado de beneficios, que, en un principio, resultan incompatibles con el principio de plena competencia y con el proyecto BEPS (Hebous, 2018)²⁰.

5.2. Medidas unilaterales: medidas anti-abuso en la legislación española

Por último, por parte de la legislación española existen multitud de medidas contra la elusión y la evasión fiscal que son utilizados en la lucha contra los paraísos fiscales. En primer lugar, debemos considerar como precepto el listado ofrecido por el Real Decreto N.º 1080/1991 de 5 de Julio. Otra serie de medidas se pueden clasificar en función de su finalidad en las siguientes categorías (Samplon Salvador, 2007): medidas protectoras de bases imponibles nacionales, de exclusión de beneficios fiscales, de obligaciones tributarias específicas, y otro tipo de medidas, como, por ejemplo, las referidas a las normas sobre la residencia de las personas físicas (Ley 35/2006, de 28 de noviembre del IRPF, art.8.2 y art.9).

Dentro de las medidas protectoras de bases imponibles, se pueden citar las medidas en contra de la deducción de determinados gastos como pueden ser los correspondientes a operaciones realizadas directa o indirectamente con personas o entidades residentes en países o territorios calificados como paraísos fiscales (Real Decreto Legislativo 4/2004, de 5 de marzo).²¹

En la misma dirección van encaminadas las medidas en cuanto a la exclusión de beneficios fiscales, en las que podemos mencionar: la exclusión de exenciones en el Impuesto sobre Sociedades, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas o el Impuesto sobre la Renta de no Residentes, en aquellos casos en los que se muestra evidencia del uso de paraísos fiscales; la no admisibilidad de determinadas deducciones y por último, la exclusión de regímenes especiales.

²⁰ <https://www.boe.es/doue/2016/193/L00001-00014.pdf>

²¹ Documento consolidado BOE-A-2004-4456: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4456>

6. CONCLUSIONES

A modo de síntesis, hemos determinado que no existe una definición única de lo que conocemos como paraíso fiscal ni tampoco un listado único de países denominados como tal, sin embargo pueden inferirse una serie de características principales que rodean a los mismos: ausencia o favorable nivel impositivo, confidencialidad y falta de información, legislación financiera y comercial permisiva y, por último, estabilidad a nivel político, económico y social.

Además, estos territorios son utilizados tanto por personas físicas con rentas altas como jurídicas mediante una serie de mecanismos y estrategias que hacen efectiva la minimización del pago de impuestos. De estos mecanismos y estrategias, diferenciamos entre las estrategias de evasión o -fraude fiscal- y las de elusión o -planificación fiscal-. Ambas buscan minimizar el pago de impuestos, aunque la primera se basa en procedimientos ilegales para evadir la obligación tributaria y la segunda en procedimientos legales, si bien en ocasiones son difíciles de diferenciar atendiendo a los diversos ordenamientos jurídicos.

En cuanto a las consecuencias que generan los paraísos fiscales, podemos destacar la reducción de la recaudación por parte de los Estados, el aumento de la competencia fiscal internacional mediante incentivos fiscales, el incremento de la desigualdad fiscal y social, así como la ocultación de actividades ilícitas relacionadas con la delincuencia y el blanqueo de capitales. Asimismo, se cifra el patrimonio personal transferido a cuentas de paraísos fiscales en un 10% del PIB mundial, mientras que las multinacionales transfieren de media un 36% de sus beneficios a estas jurisdicciones.

Para combatirlos, los principales organismos internacionales elaboran medidas multilaterales, entre los que destacan los Acuerdos de Intercambio de Información (AII) y el plan BEPS. Por su parte, los Estados aplican medidas unilaterales a nivel nacional.

No obstante, debido a la falta de intercambio de información sumado a la confidencialidad, los intereses que los paraísos fiscales suponen para aquellas personas físicas o jurídicas que hacen uso de ellos, el mantenimiento de la soberanía de los Estados en materia de política fiscal y la complejidad de las estrategias de las multinacionales, resulta difícil avanzar en una sistematización que haga frente eficazmente a este problema (Calvo Ortega, 2009). Por ello, resulta crucial que las acciones tomadas por los Estados y organismos internacionales estén encaminadas hacia la obtención, gestión, intercambio y utilización de la información de los contribuyentes, siempre dentro del respeto al derecho constitucional a la intimidad (Samplon Salvador, 2007).

Bajo nuestro criterio, la elaboración de una definición precisa de lo que se considera paraíso fiscal a nivel estatal, sería de mayor utilidad que una simple lista, que, además, necesitaría constantes actualizaciones si se busca ser fiel a la realidad, como ocurre en el caso de España. Partir de una idea clara y concisa acerca del problema, haría más fácil su control, por lo menos, a nivel estatal.

La eliminación de los paraísos fiscales a través de la imposición de sanciones a esos países, junto con procesos de armonización fiscal (Esteller-Moré, 2018), sumado a un transparente y eficaz sistema de intercambio de información automático, sería una de las mejores opciones de actuación ante un problema, que aunque la mayoría de población desconoce, tiene grandes repercusiones en nuestra sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

ADAMS, C. (2012): *Tax Haven Tales: Kooks, Crooks, and Con Men in the Offshore World*, Editorial Laissez Faire Books, p. 9.

ALSTADSAETER, A.; JOHANNESSEN, N. y ZUCMAN, G. (2018): "Who owns the wealth in tax havens? Macro evidence and implications for global inequality", *Journal of Public Economics*, 162, pp. 89-100.

AGENCIA TRIBUTARIA (2014): "Informe de la Dirección General de Tributos, de 23 de diciembre de 2014, sobre la vigencia de la lista actual de paraísos fiscales respecto a la entrada en vigor de la disposición final segunda de la Ley 26/2014", *Secretaría de Estado de Hacienda*.

AMORÓS, A. (2013): "La planificación fiscal agresiva", *Revista de contabilidad y tributación: Comentarios, casos prácticos*, nº 362, pp. 23-58.

AMORÓS, N. (1965): "La elusión y la evasión tributaria", *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, vol. 15, nº 59, pp. 584 y 597.

BADENES, N. (1994): *Elusión fiscal internacional*, Tomo II, Actualidad Financiera, p. 305.

BARBOT, M.T. (2003): "Aspectos claves en las acciones de control de las administraciones tributarias", *Centro Interamericano de Administraciones Tributarias*.

BILICKA, K.A. (2018): "El traslado de beneficios y el papel de los paraísos fiscales", *IEB Report 4/2018*, Instituto de Estudios Fiscales.

CALDERÓN, J.M. (2000): *Intercambio de información y fraude fiscal internacional*, Ediciones EF.

CALVO, R. (2009): "La hora de los paraísos fiscales", *Periódico EL PAÍS*, 14-06-2009.

CAPORASO, G.: "Guía de financiación para PYMES", Blog colectivo profesional sobre temas jurídicos y empresariales INJEF.com. <<https://docplayer.es/16018394-Espana-y-los-paraisos-fiscales-04-11-2004-giovanni-caporaso.html>> [Consulta: 4 de noviembre 2004].

CARRASCOSA J. (2014): "Sociedades fantasma y derecho internacional privado", *Revista electrónica de estudios internacionales (REEI)*, nº 27.

CHAMBOST, E. (1982): *Los paraísos fiscales*, Ediciones Pirámide.

CHAVAGNEUX C. y PALAN R. (2007): *Los paraísos fiscales*, Editorial El Viejo Topo.

COMISIÓN EUROPEA (2013): *Annual Report 2013 on the European Union's Development and external assistance policies and their implementation in 2012*.

CORONAS, D. (2017): "Paraísos fiscales, secreto bancario e intercambio de información", *Universidad Internacional de Andalucía*.

CRISTEA, A.D. y NGUYEN, D.X. (2016): "Transfer Pricing by Multinational Firms: New Evidence from Foreign Firm Ownerships", *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(3), 170-202.

D.A. KAHN (1990): "The Two Faces of Tax Neutrality: Do They Interact or Are They Mutually Exclusive?", *Northwestern Kentucky Law Review*, vol. 18:1.

DE SIMONE, L.; LESTER, R. y MARKLE, K. (2018): "Transparency and Tax Evasion: Evidence from the Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA)", *Stanford University Graduate School of Business Research Paper*, n.º 17-62.

DESAI, M. A.; FOLEY, C. F. y HINES, J. R. (2004): "A Multinational Perspective on Capital Structure Choice and Internal Capital Markets", *The Journal of Finance*, 59(6), 2451-2487.

DHARMAPALA, D. y HINES, J.R. (2009): "Which Countries Become Tax Havens?", *Journal of Public Economics*, 93 (9-10), pp. 1058-1068.

DISCHINGER, M. y RIEDEL, N. (2011): "Corporate Taxes and the Location of Intangible Assets within Multinational Firms", *Journal of Public Economics*, 95(7), 691-707.

EASSON, A. (1997): "Tax Competition and Investment Incentives", *The EC Tax Journal*, vol. 2, n.º 2, pp. 63 y ss.

ESTELLER-MORÉ, A. (2018): "El presente y futuro de los paraísos fiscales", *IEB Report 4/2018, Instituto de Estudios Fiscales*.

FUEST, C.; HEBOUS, S. y RIEDEL, N. (2011): "International Debt Shifting and Multinational Firms in Developing Economies", *Economics Letters*, 113 (2), 135-138.

GARZÓN, A. (2011): "Paraísos fiscales en la globalización financiera", *Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*.

GESTHA: "Guía de financiación para PYMES", Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda [GESTHA.es. <http://www.gestha.es/?seccion=actualidad&num=104>](http://www.gestha.es/?seccion=actualidad&num=104) [Consulta: 23 de febrero 2009].

GUTIÉRREZ G. (2015): "Análisis jurídico de los paraísos fiscales y medidas para evitar sus efectos", *Universidad de Málaga*.

HEBOUS, S. (2018): "El presente y futuro de los paraísos fiscales: Jurisdicciones con un régimen impositivo atractivo", *IEB Report 4/2018, Instituto de Estudios Fiscales*.

HEBOUS, S. y JOHANNESSEN, N. (2015): "At Your Service! The Role of Tax Havens in International Trade with Services", *CESifo Working Paper*, n.º 5414.

HERNÁNDEZ, J. (2005): *Los paraísos fiscales: cómo los centros offshore socavan democracias*, Editorial Akal.

KARKINSKY, T. y RIEDEL, N. (2012): "Corporate Taxation and the Choice of Patent Location

Within Multinational Firms”, *Journal of International Economics*, 88(1), 176-185.

KEEN, M. y SIMONE A. (2004): "Is Tax Competition Harming Developing Countries More Than Developed?", *Int'l Tax Notes*.

KEEN, M. y KONRAD, K. A. (2013): “The Theory of International Tax Competition and Coordination”, *Handbook of Public Economics*, vol. 5. Amsterdam & Oxford, pp. 257–328.

LABORDA, J.L. y DOMINGUEZ, F. (2002): *Lecturas de planificación y estrategia fiscal: metodología y aplicaciones*, Instituto de Estudios Fiscales, p. 33.

MARÍN, G. (2013): "¿Es lícita la planificación fiscal? Sobre los defectos de neutralidad y consistencia del ordenamiento tributario", *Lex Nova, Madrid*, p. 30.

MARTÍNEZ J.M. (2005): *Los paraísos fiscales: uso de las jurisdicciones de baja tributación*, Edición Dijusa.

OBERMAIER, F. y OBERMAIER B. (2016): *Panamá Papers*, Editorial Planeta.

OCDE (1987): *The OECD Observer n°145*, p. 28.

OCDE (1998): *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*.

OCDE (2001): *The OECD's Project on Harmful Tax Practices: 2001 Progress Report*.

OCDE (2015): *Acción 5: combatir las prácticas tributarias perniciosas, teniendo en cuenta la transparencia y sustancia. Informe final*.

OCDE (2017): "Manual sobre revisiones inter pares", *Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria*, p. 119-136.

PERAMO, J.C. (2016): "Paraísos fiscales, riqueza offshore y evasión fiscal. Una estimación para España (1980-2013)", Universidad Complutense de Madrid.

PÉREZ, J. (2002): “El peculiar tratamiento tributario de los movimientos de capitales en los paraísos fiscales según el vigente ordenamiento”. *Estudios de Fiscalidad Internacional: Escola Universitària d'Estudis Empresarials*, p. 271.

PÉREZ DE AYALA, J.L. y GONZALEZ, E. (1994): *Derecho Tributario I y II*, Ed. Plaza Universitaria, Salamanca.

PICÓN, J.L. (2016): "Los paraísos fiscales como herramienta de planificación tributaria", *Universidad de Sevilla, departamento de Derecho Mercantil*.

PINTO, C. (2003): "Tax Competition and BU Law, Kluwer Law International", *The Hague-London New York*, pp. 4-6.

PRIETO J.; SANZO J.M. y SUÁREZ J. (2006): "Análisis económico de la actitud hacia el fraude fiscal en España", *Revista de Economía Pública, Instituto de Estudios Fiscales*, 177-(2/2006).

RAE (2014): *Diccionario de la lengua española*, Real Academia Española, Editorial Espasa, p. 1087.

SAMPLON, R. (2007): "Los paraísos fiscales y la lucha contra el fraude fiscal", *Dirección General de Tributos*.

SCHWARCZ, S. (2013): "Ring-Fencing", *Southern California Law Review*.

SLEMROD, J. y WILSON, D. (2009): "Tax Competition with Parasitic Tax Havens", *Journal of Public Economics*, 93(11–12), 1261–1270.

TØRSLØV, T.; WIER, L. y ZUCMAN, G. (2018): "The missing profits of nations", *NBER Working Paper n°24701*, *National Bureau of Economic Research*.

VALLEJO, J.M. (2005): "La competencia fiscal perniciosa en el seno de la OCDE y la UE. Nuevas tendencias en economía y fiscalidad internacional", *Información Comercial Española*, n° 825.

ZUCMAN, G. (2013): "The missing wealth of nations: are Europe and the U.S. net debtors or net creditors?", *Oxford University Press, Quarterly Journal of Economics*, 128(3), pp. 1321-1364.

ANEXOS

Anexo 1: Listados de paraísos fiscales



España

1. Principado de Andorra.	2. Antillas Neerlandesas.	3. Aruba.	4. Emirato del Estado de Bahréin.
5. Sultanato de Brunei.	6. República de Chipre.	7. Emiratos Árabes Unidos.	8. Gibraltar.
9. Hong-Kong.	10. Anguilla.	11. Antigua y Barbuda.	12. Las Bahamas.
13. Barbados.	14. Bermuda.	15. Islas Caimanes.	16. Islas Cook.
17. República de Dominica.	18. Granada.	19. Fiji.	20. Islas del Canal.
21. Jamaica.	22. República de Malta.	23. Islas Malvinas.	24. Isla de Man.
25. Islas Marianas.	26. Mauricio.	27. Montserrat.	28. República de Naurú.
29. Islas Salomón.	30. San Vicente y las Granadinas.	31. Santa Lucía.	32. República de Trinidad y Tobago.
33. Islas Turks y Caicos.	34. República de Vanuatu.	35. Islas Vírgenes Británicas.	36. Islas Vírgenes de Estados Unidos de América.
37. Reino Hachemita de Jordania.	38. República Libanesa.	39. República de Liberia.	40. Principado de Liechtenstein.
41. Gran Ducado de Luxemburgo.	42. Macao.	43. Principado de Mónaco.	44. Sultanato de Omán.
45. República de Panamá.	46. República de San Marino.	47. República de Seychelles.	48. República de Singapur.

Los países enmarcados de rojo son los países que salieron de la lista por haber firmado con España un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria o un convenio para evitar la doble imposición con cláusula de intercambio de información²².

De esta forma, el Informe de la DGT de 23 de diciembre de 2014 referente a la vigencia de la lista actual de paraísos fiscales aprobada por el Real Decreto 1080/1991, con las modificaciones incorporadas por el Real Decreto 116/2003 y la Ley 26/2014, actualiza la lista e informa de la eliminación de la lista de estos quince territorios de la lista inicial que contaba con cuarenta y ocho.

²² art. 2 de Real Decreto 1080/1991 de 5 de julio.



Organización para el desarrollo y cooperación económica (OCDE)

Actualmente no existe ninguna jurisdicción que sea considerada como paraíso fiscal por el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE²³.

En el informe del año 2000, 38 territorios fueron identificados bajo el criterio de paraíso fiscal por el Comité de Asuntos Fiscales, aunque entre dicho año y 2002 la gran mayoría formalizaron bajo firma sus compromisos para implementar las medidas de la OCDE y colaboración en materia de intercambio de información. Debido a ello solamente siete jurisdicciones fueron consideradas paraísos fiscales y listadas como tal en el informe publicado por el Comité de Asuntos Fiscales del 18 de abril de 2002:

Principado de Andorra. (10/03/2009)

Principado de Liechtenstein. (12/03/2009)

Liberia. (12/07/2007)

Principado de Mónaco. (24/03/2009)

Islas Marshall. (17/07/2017)

República de Naurú. (03/12/2003)

República de Vanuatu. (07/05/2003)

Las fechas indicadas en paréntesis fueron los días en los que dichos territorios emitieron sus correspondientes comunicados en los que se comprometen a seguir las medidas de la OCDE y colaborar en el intercambio de información, y por tanto quedan eliminados de la lista de paraísos fiscales.

²³ <http://www.oecd.org/ctp/harmful/theoecdlistofunco-operativetaxhavens-astatementbythechairoftheoecdscomiteeonfiscalaffairsgabrielmakhlouf.htm>



Unión Europea (UE)

El 8 de noviembre de 2016²⁴ la Comisión Europea publicó un informe con sus conclusiones acerca de una estrategia tributaria externa, que serviría de base para el establecimiento de un listado de paraísos fiscales para la UE, que saldría por primera vez a la luz el 5 de diciembre de 2017²⁵ bajo la aprobación de los Estados Miembros. El trabajo de la Comisión estuvo impulsado en colaboración con la OCDE y bajo el contexto del G-20. Los objetivos iniciales son los de promover las buenas prácticas gubernativas en todo el mundo, con el fin de maximizar los esfuerzos para prevenir el fraude y la evasión fiscal.

Una importante novedad que incorpora la lista de paraísos fiscales de la UE es la inclusión de una “lista gris”, que incorpora a aquellos países que cumplen los criterios establecidos por la Comisión pero que han firmado compromisos para cumplir los criterios. Es por ello por lo que, hasta la última fecha, la lista negra de la UE ha ido disminuyendo a medida que los Estados incluidos realizaban estos compromisos. Sin embargo, en la última actualización del 12 de marzo de 2019, 10 jurisdicciones pasaron a la lista negra por no haber enviado sus compromisos en el plazo preestablecido.

En la siguiente tabla podemos observar el actual listado de paraísos fiscales por parte de la Unión Europea (última actualización: 12 de Marzo de 2019):

Samoa Americana	Aruba	Barbados
Belice	Bermuda	Dominica
Islas Fiji	Guam	Islas Marshall
Omán	Islas Samoa	Trinidad y Tobago
Emiratos Árabes Unidos	Vanuatu	Islas Vírgenes Estadounidenses

²⁴ "Council conclusions on an external taxation strategy and measures against tax treaty abuse"

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/25/conclusions-tax-treaty-abuse/>

²⁵ "The EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes". Comisión Europea (5 diciembre 2017).

<https://www.consilium.europa.eu/media/31945/st15429en17.pdf>

Anexo 2: Incentivos a la inversión extranjera

Cuadro 1
**INCENTIVOS A LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA (IED) EN PAÍSES EN
DESARROLLO Y EN MIEMBROS DE LA OCDE**

Incentivos a la IED	Países miembros de la OCDE (Porcentaje)	Países en desarrollo (Porcentaje)
Derechos de importación de bienes de capital exentos	5	56
Exenciones tributarias	20	55
Permisos para invertir/reinvertir utilidades	30	49
Tasas del impuesto más bajas	5	45
Exención del IVA para bienes de capital	0	34
Depreciación acelerada	30	30
Derechos de importación de materias primas exentos	5	30
Exención del IVA para materias primas	5	24
Devolución de derechos de importación	5	24
Trato preferencial para ingresos por exportación	0	20
Arrastre de pérdidas en el impuesto a la renta	0	18
Reducción en impuestos y tasas locales y municipales	30	18
Exención del IVA para insumos exportados	10	18
Préstamos subsidiados	45	18

Fuente: Timothy Goodspeed (2006)

Anexo 3: Estimación sobre la financiación offshore

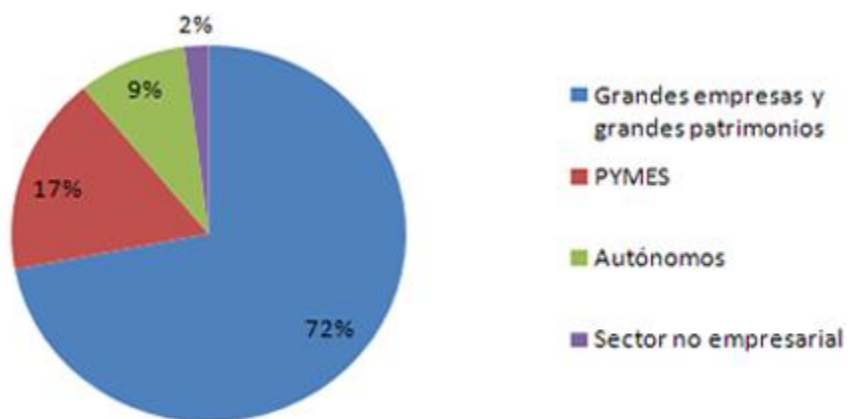
TABLE III
ESTIMATED OFFSHORE WEALTH, WORLD AND SWITZERLAND

	World	Switzerland
Offshore securities	4,490	1,545
Bonds	37%	35%
Equities	63%	65%
(Of which: mutual fund shares)	48%	50%
Offshore bank deposits	1,388	478
Total offshore financial wealth	5,878	2,022

Notes. Global household financial wealth = 73,625. Values are in billions of current U.S. dollars, as of end 2008. Global household financial wealth includes bank deposits, portfolios of securities, insurance contracts of households net of households' debt. Offshore financial wealth includes the bank deposits and portfolios of securities held by households in tax havens. It excludes real estate and other real assets held in tax havens. *Source.* Offshore financial wealth: Online Appendix Tables A3, A23, and A24. Global household financial wealth: Credit Suisse (2010).

Fuente: Zucman (2013)

Anexo 4: Porcentaje del fraude fiscal por sectores en España

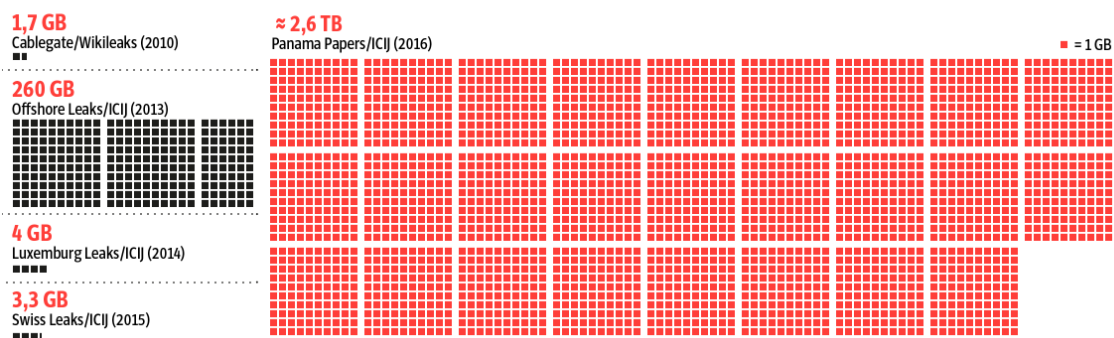


Fuente: GESTHA

Anexo 5: Cantidad de documentos filtrados en "Panamá Papers"

The scale of the leak

Volume of data compared to previous leaks



Fuente: Süddeutsche Zeitung